

**Paweł Marek Woroniecki**

Uniwersytet Jagielloński

## **Regulacje prawne dotyczące operowania przez przedsiębiorców w sferze turystyki a funkcjonowanie samorządu terytorialnego**

### **Provisions of a law referring to operating by entrepreneurs in the sphere of tourism and functioning of territorial self-government**

#### **Streszczenie**

Przedmiot niniejszego opracowania dotyczy ram prawnych działalności realizowanej przez przedsiębiorców w sferze turystyki. W tym zakresie analiza odnosi się przede wszystkim do regulacji zawartych w *Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 196 z późn. zm.). Prowadzone rozważania zmierzają do realizacji dwóch celów badawczych. Pierwszym z nich jest przedstawienie statusu prawnego, jaki mają wybrane kategorie podmiotów gospodarczych działających w turystyce. Drugi sprowadza się do odpowiedzi na pytanie o rolę samorządu terytorialnego w działalności wspomnianych wyżej podmiotów. W odniesieniu do drugiego celu postawiono tezę, że samorząd terytorialny odgrywa istotną rolę w tej działalności.

Analiza, którą przeprowadzono, po pierwsze pozwala na sformułowanie wniosku, że przedsiębiorcy turystyczni mają złożony status prawny, a po drugie potwierdza tezę o istotnej roli samorządu terytorialnego w działalności przedsiębiorców turystycznych. Przejawia się ona w szerokim zakresie uprawnień realizowanych przez marszałka województwa na podstawie ustawy o usługach turystycznych, np. w myśl art. 7 ust. 1, 2 i 3 ustawy marszałek województwa prowadzi specjalny rejestr dla przedsiębiorców turystycznych.

#### **Abstract**

The subject of this article refers to the legal frameworks of activity run by entrepreneurs in the sphere of tourism. In this realm the analysis concerns, firstly, regulations contained in the Tourism Services Act of 29 August 1997 (consolidated text: Journal of Laws of 2014, item 196, as amended). The ongoing considerations are aimed at carrying out two research goals. The first goal is to describe the legal status held by selected categories of economic entities active in tourism. The second goal is reduced to the answer to the question of what is the role of the territorial self-government in the activity of the above-mentioned entities. With reference to the second goal, the thesis has been submitted that the territorial self-government plays an important role in this activity.

The analysis that has been made firstly allows the formulation of the conclusion that tourism entrepreneurs have a complicated legal status and, secondly, confirms the truthfulness of the thesis about the important role of the territorial self-government in the activity of tourism entrepreneurs. This role manifests itself in the wide range of powers of the marshal of the voivodeship on the basis of the Tourism Services Act (for example, according to article 7 items 1, 2 and 3 of the Tourism Services Act, the marshal of the voivodeship runs a special register for tourism entrepreneurs).

**Słowa kluczowe:** marszałek województwa; przedsiębiorca; rejestr; turystyka

**Keywords:** entrepreneur; marshal of the voivodeship; register; tourism

## Wstęp

Słusznie podkreśla się, że turystyka – ze względu na swoją interdyscyplinarność – jest związana z różnymi sektorami, co z kolei powoduje, że jej rozkwit istotnie oddziałuje na zwiększenie liczby osób pracujących chociażby w sferze usług pośrednio powiązanych z turystyką oraz pobudza rozbudowę infrastruktury technicznej (Krzymień, 2005: 31). Zwłaszcza otwarcie Polski na świat w latach 90. ubiegłego wieku pozwoliło zmodyfikować obsługę ruchu turystycznego, sprywatyzować i unowocześnić infrastrukturę, stworzyć kolejne biura podróży oraz dawać specjalistyczne wykształcenie osobom pracującym w tej branży (Bachvarov, 2005: 12). Natomiast na płaszczyźnie normatywnej trzeba pamiętać o rozwiązaniach prawnych wynikających z przepisów *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 196 z późn. zm.). W dokumencie tym zostały doprecyzowane warunki, na jakich przedsiębiorcy mogą świadczyć usługi turystyczne w Polsce lub poza jej terytorium, o ile na terytorium Polski doszło do zawarcia z klientami umów o świadczenie takich usług (art. 1 ustawy). Przedmiotem prowadzonych rozważań są normatywne ramy, w których musi się mieścić działalność turystyczna prowadzona przez podmioty gospodarcze.

Celami badawczymi niniejszego opracowania jest, po pierwsze, przedstawienie statusu prawnego wybranych podmiotów prowadzących działalność w zakresie turystyki oraz, po drugie, odpowiedź na pytanie, jaką rolę w tej działalności odgrywa samorząd terytorialny. Opierając się na analizie przepisów ustawy o usługach turystycznych, można – w nawiązaniu do drugiego celu badawczego – postawić tezę o dużym znaczeniu samorządu terytorialnego w działalności turystycznej prowadzonej przez przedsiębiorców, na co wskazują przede wszystkim liczne kompetencje przyznane marszałkowi województwa, a wynikające choćby z art. 5 ust. 5 czy też art. 7 ust. 1 tejże ustawy.

Wyznaczenie tego statusu oraz nakreślenie zadań samorządu terytorialnego we wspomnianym wyżej zakresie nastąpi w drodze analizy treści aktualnie obowiązujących aktów normatywnych, a także przez odwołanie się do wyników analiz prowadzonych w doktrynie prawa.

Prawne aspekty realizacji przedsięwzięć w zakresie turystyki stanowią przedmiot licznych badań i opracowań. Analiza dostępnych publikacji pozwala stwierdzić, że zainteresowania naukowców nakierowane były w głównej mierze na dość szczegółowe, a przy tym zróżnicowane kwestie z tego obszaru badawczego. Niniejsze opracowanie również wpisuje się w ten szeroki nurt badawczy, ponieważ koncentruje się jedynie na wybranych rozwiązaniach prawnych zawartych głównie we wspomnianej na wstępie *Ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* oraz – w zakresie uzasadnionym podjętą tematyką – w innych aktach prawnych. Pomimo istnienia, jak już zasygnalizowano, sporej liczby publikacji prezentujących w ujęciu prawnym zagadnienia związane z szeroko rozumianą turystyką, to jednak ze względu na doniosłość, a przy tym złożoność tych kwestii, cały czas istnieje potrzeba prowadzenia dalszych badań nad tą problematyką.

## Klasyfikacja podstawowych pojęć i ich znaczenie

Ustawa o usługach turystycznych posługuje się specyficznym zestawem pojęć o ustalonym znaczeniu. Już z samego tytułu tego aktu prawnego można wnioskować, że podstawową rolę odgrywa pojęcie *usługi turystyczne*, obejmujące wszelkie usługi realizowane na rzecz turystów lub odwiedzających dane miejsce, w tym m.in. usługi przewodnickie oraz hotelarskie (art. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych). A zatem do terminów ściśle związanych z prawną kategorią usługi turystycznej należy zaliczyć pojęcia *turysta* oraz *odwiedzający*. O ile w potocznym rozumieniu te dwa terminy bywają utożsamiane, o tyle na gruncie wspomnianej ustawy mają one specyficzne znaczenie. Turysta to bowiem osoba odbywająca podróż do miejscowości

niestanowiącej jej stałego miejsca pobytu, maksymalnie na okres 12 miesięcy, której cel nie obejmuje podjęcia stałej pracy, a jednocześnie osoba ta korzysta co najmniej z jednego noclegu (art. 3 pkt 9 ustawy o usługach turystycznych). Natomiast odwiedzającym jest – jak stanowi art. 3 pkt 10 ustawy – osoba, która – z jednej strony – odbywa podróż do miejscowości niestanowiącej jej stałego miejsca pobytu i nie zamierza podejmować stałego zatrudnienia w docelowej miejscowości, a z drugiej – nie korzysta z noclegu.

Kolejnym ważnym pojęciem – obok usługi turystycznej – jest pojęcie *impreza turystyczna*, pod którym należy rozumieć zgrupowanie przynajmniej dwóch usług turystycznych tworzących jednolity program oraz objętych wspólną ceną, o ile usługi te uwzględniają nocleg lub zajmują czas przekraczający jedną dobę albo jeżeli w programie została przewidziana zmiana miejsca pobytu (art. 3 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych). Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie na jednolitość programu i sumaryczność ceny za wszelkie usługi jako na istotne elementy imprezy, podkreślając jednocześnie, że partycypantowi imprezy nie są znane m.in. koszty pojedynczych usług, a przypadki, w których turyści zlecają zaaranżowanie dla nich wycieczki po cenie kosztorysowej, w oparciu o kosztorys opracowany przez turystów, należą do sporadycznych (Nesterowicz, 2012: 25).

Odwołując się do pojęcia imprezy turystycznej, ustawodawca zdefiniował termin *organizator turystyki*, wskazując, że jest to przedsiębiorca zajmujący się organizacją imprez turystycznych (art. 3 pkt 5 ustawy o usługach turystycznych). Samo pojęcie *organizacja imprez turystycznych* jest szerokie, bowiem obejmuje nie tylko ich przygotowanie i realizację, lecz także ich oferowanie (art. 3 pkt 4 ustawy).

Inaczej przedstawia się definicja pojęcia *pośrednik turystyczny*. Jest to przedsiębiorca realizujący zlecenia klienta, a jego działalność wyraża się w dokonywaniu czynności zarówno faktycznych, jak i prawnych dotyczących zawierania umów w przedmiocie świadczenia usług turystycznych (art. 3 pkt 6 ustawy o usługach turystycznych). Przedsiębiorcą jest także agent turystyczny, z tym że on zajmuje się stałym pośrednictwem w zakresie zawierania umów w przedmiocie świadczenia usług turystycznych, a swoje czynności wykonuje na rzecz wspomnianych już organizatorów turystyki, legitymujących się zezwoleniami w Polsce lub też na rzecz pozostałych usługodawców z siedzibą w Polsce (art. 3 pkt 7 ustawy).

Przedstawione wyżej prawne definicje organizatora turystyki, pośrednika turystycznego oraz agenta turystycznego wskazują, że podstawowym elementem wspólnym statusu tych podmiotów jest to, iż zostali oni zakwalifikowani do kategorii przedsiębiorców. Ma to poważne konsekwencje prawne, bowiem – jak stanowi art. 3 pkt 14 ustawy o usługach turystycznych – pojęcie *przedsiębiorca* stosowane jest na określenie przedsiębiorcy i przedsiębiorcy zagranicznego w takim znaczeniu, jakie wynika z *Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.). Co więcej, prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na organizowaniu imprez turystycznych albo pośredniczeniu – chodzi w tym przypadku o realizację zleceń klientów – w zawieraniu kontraktów w przedmiocie świadczenia usług turystycznych stanowi działalność regulowaną w takim rozumieniu, jakie prezentuje ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, i jednocześnie wymaga dokonania wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych (art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych). Od razu należy jednak zastrzec, że ustawodawca nie zakwalifikował jako działalności regulowanej działalności gospodarczej agentów turystycznych zajmujących się stałym pośrednictwem w procesie zawierania umów w przedmiocie świadczenia usług turystycznych, realizowanym na rzecz podmiotów będących organizatorami turystyki legitymujących się wpisem do odpowiedniego rejestru, lub też na rzecz pozostałych usługodawców, których siedziba znajduje się w Polsce (art. 4 ust. 2 ustawy

o usługach turystycznych). Równocześnie w pełni należy się zgodzić z wyrażaną w literaturze przedmiotu opinią o istnieniu związku między tworzeniem strategii w zakresie turystycznego promowania regionu a postępującym wzrostem gospodarki turystycznej, jak również o dającym się dostrzec wzroście liczby oferowanych – w ramach intensywnej rywalizacji konkurencyjnej – usług turystycznych i dążeniu do znalezienia kolejnych ich odbiorców (Kruczek, Walas, 2004: 53). Słusznie wskazuje się, że tym, czego poszukują turyści podczas swoich podróży, są wrażenia, na wspomnienie których będą odczuwać zadowolenie, i kiedy uda im się doświadczyć takich wrażeń, są skłonni korzystać z takiej oferty również w przyszłości oraz zachęcać do niej inne osoby – co z kolei ma pozytywny wpływ na wyniki gospodarcze (Nieżgoda, 2013: 101).

### **Działalność regulowana w obszarze turystyki**

Wspomniany wyżej art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych nawiązuje do kluczowego – dla określenia statusu prawnego podmiotów prowadzących działalność w zakresie turystyki – terminu, którym jest *działalność regulowana* – jednocześnie odwołując się do postanowień ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Otóż w art. 5 pkt 5 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ustawodawca określił, że pojęcie działalności regulowanej oznacza „działalność gospodarczą, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa”. Istotny jest przy tym nałożony przez ustawodawcę na przedsiębiorców obowiązek przechowywania wszelkich dokumentów koniecznych do wykazania, że spełnione są warunki wymagane do zajmowania się działalnością regulowaną (art. 69 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej). W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że profil planowanej działalności gospodarczej będzie istotnie wpływał na wybór odpowiedniej dla niej formy prawnej, przy czym forma ta może później, tj. już po uruchomieniu działalności, ulec zmianie (Sokół, 2011: 31).

Nawiązując jeszcze do rozwiązań prawnych wynikających z przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, trzeba przywołać jej art. 64 ust. 1 stanowiący, że jeżeli w przepisie jakiejś innej ustawy postanowiono, iż określony typ działalności stanowi działalność regulowaną w ujęciu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, to wówczas warunkiem uzyskania statusu przedsiębiorcy uprawnionego do wykonywania tejże działalności jest – po pierwsze – spełnienie szczególnych warunków określonych w przepisach tej ustawy oraz – po drugie – wcześniejsze dokonanie wpisu do rejestru działalności regulowanej. W pełni należy podzielić wyrażany w piśmiennictwie pogląd, że przedsiębiorca nie może rozpocząć działalności regulowanej do momentu aż wszelkie ustawowe warunki nie zostaną przez niego dopełnione (Szydło, 2004: 9).

Przechodząc na grunt ustawy o usługach turystycznych, trzeba się odwołać w szczególności do art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, który rozstrzyga, że na przedsiębiorcy wykonującym działalność gospodarczą polegającą na organizowaniu imprez turystycznych, jak również pośredniczeniu na zlecenie otrzymane od klientów w zawieraniu kontraktów w przedmiocie świadczenia usług turystycznych, ciąży obowiązek zapewnienia klientom, że w razie swojej niewypłacalności – po pierwsze – klienci korzystający z imprezy turystycznej będą mieli pokryte koszty powrotu do miejsca, z którego wyruszyli, lub miejsca planowanego powrotu, o ile ze strony organizatora turystyki albo pośrednika turystycznego taki powrót – wbrew obowiązкови – nie został zapewniony. Jak stanowi ten sam art. 5 ust. 1 pkt 2, drugi obowiązek aktualizujący się w razie wspomnianej niewypłacalności polega na zapewnieniu klientom, że zapłacone przez nich kwoty na poczet imprezy turystycznej zostaną im zwrócone, jeżeli nie dojdzie do realizacji tej imprezy na skutek okoliczności leżących po stronie organizatora turystyki albo pośrednika turystycznego, jak również osób działających w imieniu tych podmiotów. I wreszcie trzecia powinność, nało-

zona przez analizowany art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o usługach turystycznych, polega na tym, że w razie wystąpienia rzeczoney niewypłacalności klienci muszą mieć zapewniony zwrot części opłat uiszczonych jako zapłata na poczet imprezy turystycznej (chodzi tutaj o tę część opłat, która odpowiada części imprezy niezrealizowanej wskutek okoliczności leżących po stronie organizatora turystyki albo pośrednika turystycznego, jak również osób działających w imieniu tych podmiotów), przez podpisanie odpowiednich umów gwarancyjnych lub umowy ubezpieczenia zawartej na rzecz podmiotów będących klientami bądź też, pod pewnymi warunkami, przez przyjmowanie od klientów wpłat jedynie na specjalny rachunek powierniczy. Jednocześnie, w myśl art. 5 ust. 5 ustawy o usługach turystycznych, do zakresu uprawnień marszałka województwa należy występowanie na rzecz podmiotów będących klientami w sprawach o wypłatę pieniędzy z tytułu takich umów, jak: gwarancja bankowa, gwarancja ubezpieczeniowa lub umowa ubezpieczenia, zgodnie z postanowieniami takich umów.

W kontekście powyższych unormowań wynikających z ustawy o usługach turystycznych warto się odwołać do wyrażanego w literaturze przedmiotu trafnego spostrzeżenia, że wprowadzone do tej ustawy rozwiązania prawne głównie mają na celu prewencyjną ochronę interesów konsumentów, tak aby były one zabezpieczone już na bardzo wczesnym etapie, kiedy np. strony nie są jeszcze związane odpowiednim stosunkiem umownym (Trojanowski, 2003: 187). Słusznie również podkreśla się w literaturze, że – jak wynika z art. 5 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych – umowa ubezpieczenia stanowi tylko jeden ze sposobów zabezpieczenia (wśród innych, alternatywnych wobec niej form zabezpieczenia) roszczeń przysługujących klientom, jakim jest zobowiązany legitymować się podmiot będący przedsiębiorcą lub pośrednikiem turystycznym (Kowalewski, 2013: 173).

### **Rola samorządu terytorialnego w działalności turystycznej przedsiębiorców**

Już w jednym z pierwszych przepisów ustawy o usługach turystycznych ustawodawca wyjaśnił, że zadania spoczywające na marszałku województwa – wyszczególnione w tej ustawie – „są zadaniami z zakresu administracji rządowej” (art. 2a ustawy o usługach turystycznych). W kontekście tej regulacji należy zwrócić uwagę na trafne spostrzeżenie wyrażane w literaturze przedmiotu, że swoisty charakter mają zadania nałożone na województwo samorządowe z uwagi na fakt, iż na poziomie wojewódzkim równolegle swoją działalność prowadzi rozbudowana administracja rządowa, co w konsekwencji wymusiło dokonanie faktycznego rozdziału zadań, które jednocześnie muszą się uzupełniać (Zimmermann, 2012: 224).

Zgodnie z art. 43 ust. 1 *Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jednolity: Dz. U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.), „Marszałek województwa organizuje pracę zarządu województwa i urzędu marszałkowskiego, kieruje bieżącymi sprawami województwa oraz reprezentuje województwo na zewnątrz”. Z kolei w myśl art. 7 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych, marszałek województwa jest tym organem, któremu zostało powierzone prowadzenie odpowiedniego rejestru, przy czym co do zasady chodzi o marszałka właściwego wedle siedziby przedsiębiorcy, a gdy przedsiębiorca zagraniczny otworzył w Polsce oddział, stosując przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, to wówczas za organ właściwy do prowadzenia takiego rejestru uznaje się tego marszałka, który jest właściwy wedle siedziby oddziału. Natomiast, jak stanowi art. 7 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych, przedsiębiorca może wybrać marszałka, który będzie właściwy w sprawie prowadzenia rejestru, pod warunkiem jednak, że chodzi o przedsiębiorcę, który – po pierwsze – ma siedzibę i prowadzi działalność jako organizator turystyki na obszarze kraju należącego do Unii Europejskiej, kraju mającego status członka w Europejskim Porozumieniu o Wolnym Handlu – będącego stroną traktatu w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub też Konfederacji Szwajcarskiej,



a po drugie, który nie powołał oddziału na terenie Polski, ale chciałby zająć się organizacją imprez turystycznych na tym obszarze.

Wpis do wspomnianego wyżej rejestru dokonywany jest na skutek wniosku składanego przez przedsiębiorcę, w którym muszą zostać podane w szczególności takie informacje, jak: nazwa firmy przedsiębiorcy, jej siedziba oraz adres (jeżeli przedsiębiorcą jest osobą fizyczną, podaje adres zamieszkania), przedmiot prowadzonej przez niego działalności, zasięg terytorialny realizowanej działalności (czy dotyczy on obszaru kraju, krajów europejskich lub krajów pozaeuropejskich) oraz główne miejsce prowadzenia działalności i oddziałów (art. 7 ust. 3 pkt 1, 3, 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych).

Przepisy prawa nakazują marszałkowi województwa przesyłanie ministrowi od spraw turystyki kopii licznych dokumentów, wśród których znajdują się m.in. zaświadczenia o dokonaniu wpisu do rejestru, decyzje o wykreśleniu danego podmiotu albo zakazujące prowadzenia działalności ujętej w rejestrze wydawane z urzędu, decyzje o wykreśleniu danego podmiotu z rejestru wydawane na skutek wniosku tego podmiotu, decyzje stwierdzające prowadzenie działalności jako organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego bez uzyskania koniecznego wpisu w rejestrze (art. 8 ust. 1 pkt 1, 3, 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych). Na bazie kopii m.in. wspomnianych wyżej dokumentów prowadzona jest przez ministra od spraw turystyki Centralna Ewidencja Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych (art. 8 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych).

Szczególnie istotna rola wspomnianej Centralnej Ewidencji wyraża się w tym, że są do niej wpisywani przedsiębiorcy, których z urzędu wykreślono z rejestru i którzy są objęci zakazem prowadzenia działalności wyszczególnionej w rejestrze, jak również przedsiębiorcy, którzy bez obowiązkowego wpisania się do rejestru prowadzili działalność, a także przedsiębiorcy, wobec których zostało wszczęte postępowanie w przedmiocie usunięcia z rejestru (art. 8 ust. 4 pkt 1, 2 i 3 ustawy o usługach turystycznych).

Bez wątpienia status prawny przedsiębiorców działających w sferze turystyki zależy również od możliwości weryfikacji ich postępowania przez podmioty administracji, w tym marszałka województwa, co zostało dość szczegółowo unormowane w art. 9 ustawy o usługach turystycznych. Otóż ustawodawca dał ministrowi od spraw turystyki i marszałkowi województwa upoważnienie do kontrolowania działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorcę, przy czym przedmiotem kontroli może być w szczególności zgodność realizowanej działalności z wpisem w rejestrze, stosowanie się do wymogów prowadzenia działalności gospodarczej wskazanych w ustawie, zgodność pomiędzy prowadzoną działalnością gospodarczą a podpisanymi umowami agencyjnymi oraz stosowanie przez podmioty gospodarcze, dające zlecenie agentom, wymogów prowadzenia działalności gospodarczej wynikających z ustawy (art. 9 ust. 1 pkt 2, 3, 4 i 5 ustawy o usługach turystycznych). Jeżeli w wyniku kontroli minister właściwy do spraw turystyki stwierdzi, że doszło do uchybień w zakresie sposobu realizowania działalności gospodarczej, wówczas jest on zobowiązany wystąpić do odpowiedniego marszałka województwa o przedsięwzięcie stosownych kroków (art. 9 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych).

W kontekście powyższych regulacji wyjaśnienia wymaga pojęcie *umowa agencyjna*. Stosownie do art. 758 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jednolity: Dz. U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.), w umowie agencyjnej agent, czyli podmiot przyjmujący zlecenie, przyjmuje zobowiązanie – mieszczące się w ramach działalności jego przedsiębiorstwa – do odpłatnego pośredniczenia w sposób stały w procesie zawierania umów z klientami na rzecz przedsiębiorcy udzielającego zlecenia albo nawet do zawierania umów z klientami w imieniu tegoż przedsiębiorcy. Jak stanowi z kolei art. 758<sup>1</sup> § 1 *Kodeksu cywilnego*, wynagrodzenie agenta przyjmuje formę prowizji, o ile umowa nie stanowi inaczej.

Wracając do regulacji zawartych w ustawie o usługach turystycznych, trzeba wspomnieć o upoważnieniu przysługującym ministrowi do spraw turystyki i marszałkowi województwa, na podstawie którego mogą oni kontrolować działalność polegającą na organizowaniu imprez turystycznych i pośredniczeniu – na podstawie zleceń udzielonych przez klientów – w procesie zawierania umów w przedmiocie świadczenia usług turystycznych, wykonywaną przez przedsiębiorców czy też inne osoby, wobec których nie nastąpiło zgłoszenie do właściwego rejestru w zakresie, jaki jest konieczny do stwierdzenia, czy wykonywana działalność stanowi działalność regulowaną (art. 9 ust. 1a ustawy o usługach turystycznych). Co więcej, wspomniany wyżej minister i marszałek mają prawo kontrolować działania agentów turystycznych oraz pozostałych osób trudniących się zawieraniem z klientami umów w przedmiocie imprez turystycznych (czynności te wykonywane są w imieniu innych podmiotów, tj. organizatorów turystyki) celem sprawdzenia, czy podczas zawierania takich umów dochowano obowiązków wynikających z ustawy (art. 9 ust. 1b ustawy o usługach turystycznych).

Jak stanowi art. 9 ust. 3 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych, do kompetencji marszałka województwa należy wydawanie z urzędu decyzji w przedmiocie wykreślenia przedsiębiorcy z właściwego rejestru, jak również zakazujących realizowania działalności wpisanej do rejestru na okres trzech lat, o ile spełnione są warunki wynikające z art. 71 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W art. 71 ust. 1 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ustawodawca nakazuje organowi zajmującemu się prowadzeniem rejestru działalności regulowanej wydać decyzję zakazującą realizowania przez podmiot gospodarczy działalności wpisanej do rejestru, jeżeli złożone przez niego oświadczenie, wymienione w art. 65 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, nie odpowiadało stanowi faktycznemu. W rzeczonym oświadczeniu przedsiębiorca potwierdza, że spełnia warunki wykonywania danej działalności regulowanej, przy czym złożenie takiego oświadczenia musi nastąpić wcześniej niż wpisanie danego przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej dokonywane przez organ prowadzący ten rejestr (art. 65 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

Kolejne przyczyny wydania przez organ zajmujący się prowadzeniem rejestru działalności regulowanej decyzji o zakazie jej wykonywania to: nieusunięcie przez przedsiębiorcę naruszeń warunków koniecznych do jej wykonywania w okresie wskazanym przez ten organ, jak również ustalenie przez tenże organ, iż warunki konieczne do realizowania takiej działalności przez przedsiębiorcę zostały naruszone w sposób rażący (art. 71 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej).

Wracając na grunt przepisów ustawy o usługach turystycznych, należy zauważyć, że przedsiębiorca wykreślany jest z rejestru w drodze decyzji podejmowanej przez marszałka województwa na skutek wniosku przedsiębiorcy zaprzestającego wykonywania działalności wpisanej do rejestru, a ponadto marszałek ma kompetencje do wydawania m.in. decyzji – wydaje ją z urzędu – stwierdzającej realizowanie działalności przez podmiot będący organizatorem turystyki lub pośrednikiem turystycznym bez obowiązkowego wpisania się do rejestru i wprowadzającej trzyletni zakaz realizowania działalności jako organizator turystyki lub pośrednik turystyczny (art. 9 ust. 3 pkt 2 i 3 ustawy o usługach turystycznych).

Kończąc rozważania dotyczące roli samorządu terytorialnego w działalności przedsiębiorców w sferze turystyki, warto zauważyć, że marszałek województwa ma obowiązek wykreślić z rejestru – wydając w tym zakresie odpowiednią decyzję – przedsiębiorcę w nim widniejącego m.in. wtedy, kiedy ten, występując wobec klientów w roli agenta turystycznego, popełnia uchybienie polegające na niewskazywaniu w sposób jednoznaczny w treści umów podpisywanych z klientami odpowiedniego organizatora turystyki przez niego, tj. przedsiębiorcę, reprezentowanego (art. 10b ust. 1 pkt 1 ustawy o usługach turystycznych).

### **Status przedsiębiorców działających w obszarze turystyki analizowany przez pryzmat uprawnień przysługujących klientom**

Przedstawiona wyżej regulacja skorelowana jest z dalszymi, ujętymi przez ustawodawcę w osobny rozdział, unormowaniami ustawy o usługach turystycznych, dotyczącymi uprawnień przyznanych klientom. W tej części opracowania analiza objęła właśnie określenie statusu prawnego przedsiębiorców turystycznych wyznaczanego przez wybrane przepisy, których przedmiotem są uprawnienia klientów.

Przede wszystkim należy mieć na uwadze treść art. 11 ustawy o usługach turystycznych, która stanowi: „W zakresie nieuregulowanym ustawą do umów z klientami zawieranych przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego oraz inne przepisy dotyczące ochrony konsumenta”. Słusznie zwraca się uwagę w piśmiennictwie, iż płonne były nadzieje na to, że nieuczciwi przedsiębiorcy zostaną usunięci z przestrzeni gospodarczej na skutek funkcjonowania wolnego rynku (Kierzyk, 2002: 28).

Jeżeli chodzi o ustawę o usługach turystycznych, to w jej art. 11a ust. 1 pkt 1, 2 i 3 prawodawca nałożył na organizatora turystyki odpowiedzialność z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w przedmiocie świadczenia usług turystycznych, przy założeniu, że takie niewykonanie (nienależyte wykonanie) nie było następstwem wyłącznie: po pierwsze, działania lub zaniechania klienta, po drugie, działania lub zaniechania osób trzecich niebiorących udziału w realizacji usług określonych umową, o ile nie było możliwe przewidzenie ani uniknięcie takich działań (zaniechań), albo – po trzecie – siły wyższej. Jednakże, w myśl ust. 2 tego samego art. 11a, brak odpowiedzialności organizatora turystyki z przyczyn wyżej wymienionych nie zdejmuje z niego obowiązku niesienia pomocy – w trakcie imprezy turystycznej – klientowi, który doznał szkody.

Co więcej, zgodnie z art. 11b ust. 1 ustawy o usługach turystycznych wykluczona została możliwość wyłączenia lub ograniczenia odpowiedzialności wynikającej z wyżej wymienionego art. 11a, z zastrzeżeniem jednak postanowień wskazanych w ust. 2 i 3 tegoż artykułu 11b. Stosownie do ust. 2 analizowanego art. 11b ustawy o usługach turystycznych istnieje wprawdzie możliwość ograniczenia odpowiedzialności za szkodę, którą poniósł klient na skutek braku wykonania lub wykonania w sposób nienależyty umowy w przedmiocie świadczenia usług turystycznych, ale jedynie w przypadku, gdy zostało to przewidziane w umowie międzynarodowej sygnowanej przez Polskę. Z kolei na podstawie ust. 3 rzeczzonego art. 11b dopuszczalne jest limitowanie przez organizatorów turystyki – w treści umów z klientami – odpowiedzialności z tytułu niewykonania albo wykonania w sposób nienależyty usług podczas imprezy turystycznej, polegające na ograniczeniu tej odpowiedzialności do kwoty nieprzekraczającej podwójnej ceny takiej imprezy w odniesieniu do każdego z klientów. Jednakże – o czym należy pamiętać – ustawodawca w ust. 4 rozważanego art. 11b wprowadził zasadę, że tego ostatniego ograniczenia kwotowego nie można stosować, gdy chodzi o szkody na osobie.

Nie sposób odmówić słuszności wyrażanej w literaturze przedmiotu ocenie stwierdzającej, że: „Konstrukcja art. 11a i 11b jest klarowna – organizator odpowiada za szkodę niezależnie od tego, czy powstała na skutek deliktu czy też niewykonania zobowiązania, granice tej odpowiedzialności wyznaczają enumeratywnie określone okoliczności egzoneracyjne” (Walczak, 2007: 114).

W kolejnym unormowaniu zamieszczonym w art. 12 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych ustawodawca podkreśla, że jeżeli klientom składane są – przez organizatora turystyki lub pośrednika turystycznego – propozycje odnośnie imprez turystycznych albo usług turystycznych i udostępniane przez nich odpowiednie informacje na piśmie, w tym w formie broszur, folderów bądź katalogów, to muszą oni – tzn. wspomniani organizatorzy lub pośrednicy – dokładnie i zrozumiale przedstawić w takich materiałach liczne dane wyszczególnione w kolejnych 10



punktach analizowanego art. 12 ust. 1. Dla przykładu, w tymże art. 12 ust. 1 pkt 1, 2, 3, 4, 5 i 6 ustawodawca nakazuje powiadomić o cenie wymienionych wyżej imprez lub usług albo o sposobie jej ustalenia, miejscu pobytu bądź trasie imprezy, rodzaju, klasie, kategorii lub charakterystyce środków transportu, położeniu, rodzaju i kategorii obiektu zakwaterowania (stosownie do regulacji obowiązujących w kraju pobytu), liczbie i rodzaju posiłków, programie zwiedzania oraz atrakcjach turystycznych. Nie wolno przy tym zapominać, że zgodnie z art. 12 ust. 1a o usługach turystycznych klient nie może być wprowadzany w błąd przez tego rodzaju informacje.

Trafnie wskazuje się w piśmiennictwie na istotne znaczenie wymogów stawianych przez przepisy wobec wspomnianych wyżej informacji, w tym reklamowych, podkreślając, że choć nie ma pewności, że podróżujący będzie czerpał przyjemność z dobrze zrealizowanej umowy dotyczącej podróży, to jednak rodzi się domniemanie, że przysporzy mu ona odpowiedniej satysfakcji, a w przypadku, gdyby do tego nie doszło, to brak jest podstaw do ponoszenia przez biuro podróży odpowiedzialności za fałszywe wyobrażenia turysty – o ile jednak umowa i dostarczone mu materiały reklamowe nie były przyczyną tych mylnych wyobrażeń (Ciemniński, 2005: 368).

W myśl art. 13 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych na organizatorze turystyki ciąży obowiązek przekazania klientowi informacji na temat szczególnych zagrożeń dla życia oraz zdrowia w odwiedzanych stronach, jak też o możliwości ubezpieczenia się w tym zakresie – przy czym ustawodawca zastrzega, że dotyczy to również zagrożeń zaistniałych po podpisaniu umowy. Jak słusznie zauważa się w literaturze przedmiotu w kontekście powyższego unormowania, osoba będąca turystą „musi mieć zatem świadomość niebezpieczeństw i zagrożeń mogących wystąpić w czasie realizacji programu wycieczki” (Wałachowska, 2013: 71).

Ważną regulacją chroniącą interesy klientów jest unormowanie, w myśl którego nie można podnosić ceny ustalonej w umowie, chyba że w kontrakcie wyraźnie przewidziano taką możliwość, a jednocześnie przez organizatora turystyki zostanie udokumentowane, że podwyżka ceny jest konsekwencją wystąpienia jednej z przyczyn, którą może być: wzrost kosztów transportu, podwyżka różnego rodzaju opłat, w tym urzędowych, podatków, opłat z tytułu usług lotniskowych, załadunkowych lub przeładunkowych uiszczanych na terenie portów morskich i lotnisk, oraz wzrost cen walut (art. 17 ust. 1 pkt 1, 2 i 3 ustawy o usługach turystycznych). Ceny wynikającej z umowy nie można jednak podnieść w ciągu 20 dni poprzedzających datę wyjazdu (art. 17 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych).

## Podsumowanie

Status prawny polskich przedsiębiorców zajmujących się działalnością turystyczną jest złożony. Wniosek ten płynie z całokształtu przeprowadzonej analizy. Należy zwłaszcza zauważyć, że na gruncie *Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* zostały wyodrębnione różne kategorie tych przedsiębiorców, w tym organizatorzy turystyki, pośrednicy turystyczni i agenci turystyczni (zob. art. 3 pkt 5, 6 i 7 tej ustawy). Zakwalifikowanie danego podmiotu do jednej z tych kategorii istotnie determinuje jego status prawny, np. powołany w niniejszym opracowaniu art. 11a rzeczzonej ustawy, dotyczący odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy w przedmiocie świadczenia usług turystycznych, znajduje zastosowanie tylko do organizatorów turystyki.

Okolicznością kształtującą status prawny podmiotów organizujących imprezy turystyczne i pośredniczących w procesie zawierania umów w przedmiocie świadczenia usług turystycznych jest zakwalifikowanie przez prawodawcę ich czynności do działalności regulowanej, w rozumieniu przyjętym przez *Ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* – o kwalifikacji tej stanowi art. 4 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych. Jednocześnie art. 4 ust. 2 ustawy o usługach turystycznych określa ważne odstępstwo od wspomnianej wyżej kwalifikacji.

Kolejną istotną kwestią poruszoną w niniejszym opracowaniu była funkcja, jaką ma do spełnienia samorząd terytorialny wobec przedsiębiorców turystycznych. W świetle ustaleń dokonanych na podstawie analizy przepisów ustawy o usługach turystycznych potwierdzono prawdziwość tezy o kluczowej roli samorządu terytorialnego w tym zakresie. Rola ta wyraża się w licznych uprawnieniach przyznanych przez ustawę o usługach turystycznych marszałkowi województwa, który w szczególności prowadzi odpowiedni rejestr dla podmiotów działających w sferze turystyki (zob. przede wszystkim art. 7 ust. 1, 2 i 3 tej ustawy), kontroluje ich działalność wspólnie z ministrem właściwym do spraw turystyki (zob. w szczególności art. 9 ust. 1, 1a, 1b tej ustawy), jak również wydaje wobec nich odpowiednie decyzje, gdy stwierdzi, że nie dopełnili określonych wymogów (zob. m.in. art. 9 ust. 3 pkt 3 tej ustawy).

Oczywiście, ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania, nie było możliwe przedstawienie w nim wszystkich kwestii, które wiążą się z prawną problematyką realizacji przedsięwzięć gospodarczych w obszarze turystyki, z uwzględnieniem funkcjonowania samorządu terytorialnego. W szczególności można zatem zaproponować, jako swego rodzaju kontynuację prezentowanej tutaj analizy, głębszą refleksję na temat rozwiązań prawnych wynikających z *Ustawy z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej* (Dz.U. z 1999 r. nr 62, poz. 689 z późn. zm.). Warto bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 2 tej ustawy „Polska Organizacja Turystyczna tworzy warunki współpracy organów administracji rządowej, samorządu terytorialnego i organizacji zrzeszających przedsiębiorców z dziedziny turystyki, w tym samorządu gospodarczego i zawodowego, oraz stowarzyszeń działających w tej dziedzinie”.

### Akty prawne

*Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny* (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 121 z późn. zm.).

*Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* (tekst jednolity: Dz.U. z 2014 r., poz. 196 z późn. zm.).

*Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (tekst jednolity: Dz.U. z 2013 r., poz. 596 z późn. zm.).

*Ustawa z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej* (Dz.U. z 1999 r. nr 62, poz. 689 z późn. zm.).

*Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (tekst jednolity: Dz.U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.).

### Literatura

### References

Bachvarov, M. (2005). Społeczno-demograficzne i geopolityczne zmiany na świecie i ich konsekwencje dla turystyki. *Folia Turistica*, 16, 5-16.

Cięmiński, M. (2005). Naprawienie uszczerbku polegającego na utraconej przyjemności z podróży. *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, 2, 355-391.

Kierzyk, T. (2002). Ochrona konsumentów na rynku usług turystycznych. *Rejent*, 12, 28-44.

Kowalewski, E. (2013). Ubezpieczenia turystyczne. W: M. Nesterowicz (red.), *Odpowiedzialność biur podróży a ochrona klientów w prawie polskim i Unii Europejskiej. Monografie i Opracowania Naukowe Nr 4*. Toruń: Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, 161-178.

Kruczek, Z., Walas, B. (2004). Promocja regionu turystycznego (cele, środki i organizacja promocji). *Folia Turistica*, 15, 49-68.

Krzymień, B.M. (2005). Polityka Unii Europejskiej a turystyka jako czynnik rozwoju regionalnego. *Folia Turistica*, 16, 17-35.

- Nesterowicz, M. (2012). *Prawo turystyczne*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Niezgoda, A. (2013). Rola doświadczenia w zachowaniach konsumenta na rynku turystycznym. Koncepcja ekonomii doświadczeń i marketingu doznań. *Folia Turistica*, 28(1), 91-106.
- Sokół, A. (2011). Formy prawne prowadzonej działalności gospodarczej. W: P. Mućko, A. Sokół, *Jak założyć i prowadzić działalność gospodarczą w Polsce i wybranych krajach europejskich*. Warszawa: CeDeWu, 29-58.
- Szydło, M. (2004). Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 12, 2-14.
- Trojanowski, A. (2003). Ochrona praw konsumentów usług turystycznych (uwagi uzupełniające). *Rejent*, 11, 184-198.
- Walczak, U. (2007). Geneza problemu w prawie europejskim i pojęcie szkody niemajątkowej. *Transformacje Prawa Prywatnego*, 1, 101-160.
- Wałachowska, M. (2013). Odszkodowanie za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy o podróż i zadośćuczynienie za „zmarowany urlop”. W: M. Nesterowicz (red.), *Odpowiedzialność biur podróży a ochrona klientów w prawie polskim i Unii Europejskiej. Monografie i Opracowania Naukowe Nr 4*. Toruń: Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu, 65-86.
- Zimmermann, J. (2012). *Prawo administracyjne*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.

**Paweł Marek Woroniecki**, doktor nauk prawnych, Uniwersytet Jagielloński w Krakowie.

Jest pracownikiem Katedry Polityki Gospodarczej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W granicach jego zainteresowań naukowych znajdują się w szczególności rozwiązania prawne dotyczące dochodów publicznych, różnych obszarów życia gospodarczego oraz instytucji ważnych dla finansów państwa.

**Paweł Marek Woroniecki**, doctor of legal science, Jagiellonian University in Cracow

He is an employee of the Chair of Economic Policy of the Faculty of Law and Administration of the Jagiellonian University in Cracow. Within the reach of his research interests, there are particularly legal solutions concerning public incomes, various fields of economic life and institutions important for the national finances.

**Adres/Address:**

Uniwersytet Jagielloński  
Wydział Prawa i Administracji  
Katedra Polityki Gospodarczej  
ul. Bracka 12  
31-005 Kraków, Polska  
e-mail: pawel.woroniecki@uj.edu.pl